Deutscher Bundestag **Drucksache 19/10240**
19. Wahlperiode 15.05.2019

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Fabio De Masi, Jörg Cezanne, Klaus Ernst, Ulla Jelpke, Michael Leutert, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Petra Pau, Victor Perli, Bernd Riexinger, Alexander Ulrich, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Geldwäscherisiken und Verbraucherschutz bei der Distributed-Ledger-Technologie und Initial Coin Offerings

Die Blockchain-Technologie, basierend auf der Distributed-Ledger-Technologie (DLT), hat eine Vielzahl neuer Anlageprodukte wie virtuelle Assets und virtuelle Währungen geschaffen. Die Produkte lassen sich als „Tokens" in unterschiedliche Kategorien einteilen. Je nach Funktion unterscheidet man zwischen Utility-Tokens, Security-Tokens bzw. Equity-Tokens, Currency-Tokens (virtuelle Währungen oder Coin) und Debt-Tokens. Initial Coin Offering (ICOs) lehnen sich an den Börsengang (Initial Public Offering, IPO) an. Sie bezeichnen die Emission einer Art der oben gennannten Tokens durch ein Unternehmen oder eine Einheit zur Kapitalaufnahme. Ein Token wird im Austausch für herkömmliche Währung oder eine andere virtuelle Währung emittiert. Je nach emittierter Token-Art besteht außerdem weder Prospekt- noch Erlaubnispflicht. In diesem Sinne unterscheiden sich ICOs stark von standardisierten und regulierten Börsengängen (IPOs). Die Verwendung der Blockchain-Technologie erlaubt es außerdem, auf einen zentralen Vermittler wie Banken oder Börsen zu verzichten. Transaktionen werden lediglich durch die Ergänzung eines Blocks in der Blockchain mithilfe anonymisierter Informationen dargestellt (www.bundestag.de/resource/blob/563340/f5778e1c5254fd8c4b01d44520148f2/WD-4-092-18-pdf-data.pdf).

Da virtuelle Währungen weder staatlich garantiert sind noch einen physischen Wert besitzen, besteht eine hohe Wertschwankung und ein hohes Verlustrisiko. So ist die gesamte Marktkapitalisierung laut Europäischer Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) von 700 Mrd. Euro im Januar 2018 auf 110 Mrd. Euro im Dezember 2018 gesunken (www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf). Bei ICOs kommen zusätzlich Betrugsgefahren durch mangelnde Transparenz und fehlende Regulierung hinzu (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/BaFinPerspektiven/2018/bp_18-1_Beitrag_Fusswinkel.html). Mittlerweile haben nahezu alle nationalen Aufsichtsbehörden in der EU Verbraucherwarnungen für ICOs herausgegeben, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Deutschland mittlerweile zwei Mal. Bei bis zu 78 Prozent der weltweiten ICOs handelt es sich um Betrugsfälle (www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma22-106-1338_smsg_advice_-_report_on_icos_and_crypto-assets.pdf).

Eine einschlägige Regulierung und Klassifizierung der virtuellen Währungen und virtuellen Assets stehen in Deutschland und der EU aus. Derzeit prüft die BaFin im Einzelfall, ob durch die konkrete vertragliche Ausgestaltung eines ICOs u. a. Prospektpflichten nach dem Wertpapierprospektgesetz (WpPG) oder Vermögensanlagengesetz (VermAnlG) ausgelöst werden oder ob Anbieter eine Er-

laubnis nach dem Kreditwesengesetz (KWG), dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB), dem Zahlungsdiensteaufsichtsgesetz (ZAG) oder dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) benötigen (www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma22-106-1338_smsg_advice_-_report_on_icos_and_crypto-assets.pdf). De facto unterliegen die emittierten Tokens aber keinen standardisierten regulatorischen Anforderungen und können so gestaltet werden, dass sie keinem der oben genannten Gesetze unterliegen (www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1711_ICO.html;jsessionid=E0ED6B1EA47811C79B807F62CAA1D523.1_cid298?nn=9021442).

Die bis zum 10. Januar 2020 in nationales Recht umzusetzende fünfte Anti-Geldwäscherichtlinie (2018/843/EU, AMLD5) unterwirft Plattformbetreiber für virtuelle Währungen wie Bitcoin sowie Anbieter von elektronischen Geldbörsen (Wallets) geldwäscherechtlichen Melde- und Sorgfaltspflichten. Nicht erfasst sind dabei Handelsplattformen, die lediglich den Umtausch zwischen verschiedenen virtuellen Währungen anbieten (crypto-to-crypto exchange) oder Dienstleister, die ICOs begleiten bzw. organisieren. In Deutschland besteht schon heute eine Erlaubnispflicht für virtuelle Währungsbörsen, wenn deren Geschäftsmodell in die Kategorie erlaubnispflichtiges Finanzkommissionsgeschäft fällt (vgl. www.bafin.de/DE/Aufsicht/FinTech/VirtualCurrency/virtual_currency_node.html).Dennoch ist die rechtliche Situation besonders aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle und der schwierigen Klassifizierung von virtuellen Währungen nicht immer eindeutig. Im Hinblick auf die eingeschränkte Erfassung bestimmter Handelsplattformen sowie der ausbleibenden Standardisierung und Klassifizierung von Tokens stellt sich die Frage nach der Effektivität der fünften Anti-Money Laundering Directive (AMLD5), potenzielle Geldwäscherisiken zu erfassen. Die mangelnde Rechtssicherheit aufgrund der Gestaltungsmöglichkeiten der ICOs und Tokens wirft außerdem verbraucherschutzrechtliche Bedenken auf.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche Maßnahmen sind nach Kenntnis der Bundesregierung auf europäischer Ebene geplant, um die Regulierung bzw. Klassifizierung aller Token-Arten zu gewährleisten?

   Wie bewertet die Bundesregierung den „Case-by-Case-Ansatz“ der Aufsichtsbehörden im Hinblick auf eine angemessene und fachgerechte Klassifizierung von Tokens?

2. In wie vielen Fällen hat die BaFin in den Jahren 2017 und 2018 in Deutschland eine Einzelfallprüfung von ICOs durchgeführt?

   Wie begründet die Bundesregierung die Nichterfassung bzw. Prüfung der ICOs bzw. Tokens?

3. Inwiefern hat die BaFin nach Kenntnis der Bundesregierung die Möglichkeit, ICOs zu erfassen und jeweilige Einzelfallprüfungen durchzuführen, sofern sich ein Emittent nicht selber an die Behörde wendet?

   Wie oft ist es seit 2009 zu Einzelfallprüfungen auf Initiative der BaFin gekommen (bitte getrennt nach Jahren ausweisen)?

4. Welche aufsichtsrechtlichen Hürden erschweren nach Auffassung der Bundesregierung die Erfassung des Volumens und der Entwicklung der Märkte für virtuelle Währungen und virtuelle Assets, und welche konkreten Schritte müssten eingeleitet werden, um eine Erfassung zu ermöglichen?

   Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung diesbezüglich?

5. Wie groß ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Anteil der Online-Wallets und der Anteil der Offline- bzw. Hardware-Wallets (elektronische Geldbörsen) an den gesamten Wallets in Deutschland und international?

6. Welche regulatorischen Hürden bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung derzeit in der EU bzw. in Deutschland, Offline (cold)- bzw. Hardware-Wallets zu beaufsichtigen, und hat die Bundesregierung diesbezüglich geldwäscherechtliche Bedenken?
7. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der ESMA hinsichtlich einer unzureichenden Reichweite der fünften Anti-Geldwäscherichtlinie (AMLD5) in Bezug auf (1) Börsen, die ausschließlich virtuelle Währungen handeln (crypto-to-crypto exchanges), und (2) Dienstleistern für ICOs?
8. Plant die Bundesregierung, die in Frage 11 genannten Börsen und Dienstleister in der Umsetzung der AMLD5 in nationales Recht zu berücksichtigen bzw. den Anwendungsbereich auf diese Akteure zu erweitern?
   a) Wenn nein, aus welchen Gründen?
   b) Wenn ja, welche genauen Erweiterungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung im Umsetzungsgesetz nach derzeitigem Kenntnisstand geplant?
9. Erwägt die Bundesregierung eine Ausweitung in der nationalen Umsetzung der AMLD5 auf weitere Plattformbetreiber, um der Bandbreite von Handelsplattformen und Dienstleistern für ICOs gerecht zu werden?
10. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Nutzung virtueller Währungen bzw. virtueller Assets zur Durchführung von Geldwäsche bzw. der Finanzierung einschlägiger Vortaten vor?
11. Wie viele Betrugsfälle bzw. Anzeigen gegen betrügerische ICOs und Tokens gab es nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2009 in Deutschland (bitte nach Jahren auflisten)?
12. Wie viele Planstellen sind bei der BaFin sowie dem Bundeskriminalamt für Betrugsfälle und Anzeigen gegen Anbieter von virtuellen Währungen und Assets vorgesehen, und mit wie vielen Vollzeitäquivalenten sind diese aktuell besetzt?

    Welcher Personalaufwuchs ist für die Jahre 2020 bis 2022 vorgesehen?
13. Wie viele Geldwäscheverdachtsmeldungen mit Bezug auf virtuelle Währungen wurden seit 2009 abgegeben (bitte nach Jahren auflisten)?
14. Wie viele Planstellen mit Fachqualifikation im Bereich virtueller Währungen und Assets sind bei der Financial Intelligence Unit (FIU) vorgesehen, und mit wie vielen Vollzeitäquivalenten sind diese aktuell besetzt?

    Welcher Personalaufwuchs ist für die Jahre 2020 bis 2022 vorgesehen?
15. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen virtuelle Assets im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung sichergestellt bzw. eingezogen wurden, und welchen Schwierigkeiten unterliegt die Vermögensabschöpfung bei virtuellen Assets im Einzelfall und im Allgemeinen?
16. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung strafrechtliche Reformen geplant, um mit virtuellen Währungen umzugehen, z. B. im Bereich der Vermögensabschöpfung?
17. Welche Frühindikatoren sollten aus Sicht der Bundesregierung in die aufsichtsrechtliche Bewertung von ICOs einfließen, um illiquide Tokens umgehend vom Markt nehmen zu können?
18. Welche Anforderungen sind nach Kenntnis der Bundesregierung an Verbraucher hinsichtlich der sicheren Aufbewahrung der digitalen Schlüssel bzw. Private Keys zu stellen?

19. Inwieweit hält es die Bundesregierung für angemessen und erforderlich, auch ICOs einer Prospektpflicht zu unterstellen?

    Inwieweit hält es die Bundesregierung für erforderlich, die Whitepapers durch die Emittenten zumindest zu Informationsblättern im Stile des Wertpapier-Informationsblattes (WIB) etc. weiterzuentwickeln?

20. Welche rechtlichen Möglichkeiten stehen Kleinanlegern im Falle von Betrugsfällen bzw. Verlusten durch gescheiterte ICOs und Unternehmensinsolvenzen etc. nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland zur Verfügung?

    Sieht die Bundesregierung die rechtlichen Rahmenbedingungen als ausreichend an, um einen angemessenen Verbraucherschutz zu gewährleisten?

21. Inwieweit gehören ICOs nach Auffassung der Bundesregierung zu Finanzprodukten des sog. Grauen Kapitalmarktes?

22. Welche Schlussfolgerungen zog die Bundesregierung aus dem durch die BaFin verhängten Stopp des ICO-Börsengangs von Rise, auch vor dem Hintergrund, dass hier ICOs und Genussscheine als Finanzanlage vermengt und dadurch das Finanzierungsmodell noch intransparenter wurde (vgl. Handelsblatt, Deutsche Finanzaufsicht stoppt erstmals virtuellen Börsengang, 19. Februar 2019)?

23. Sind nach Kenntnis der Bundesregierung Bildungs- bzw. Informationsangebote für ICO-Anbieter in Planung, um über Geldwäscherisiken und Verbraucherschutz bei ICOs und virtuellen Währungen aufzuklären?

24. Wie verhält sich die Rechtslage nach Kenntnis der Bundesregierung zum Schutz vor Betrugsfällen für deutsche Anleger für ICOs aus dem Ausland?

25. Auf welche Höhe schätzt die Bundesregierung die Dunkelziffer bzw. die Anzahl der nicht gemeldeten Betrugsfälle im Vergleich zu den Anzeigen?

26. Welche regulatorischen Möglichkeiten bestehen nach Kenntnis der Bundesregierung, die Transparenz, Fungibilität, Liquidität, Rechtssicherheit und eine gewisse Risikoeinordnung für potenzielle Anleger zu erhöhen?

    a) Inwieweit greift nach Auffassung der Bundesregierung hier der zivilrechtliche Rahmen zum Schutz der Anleger bei einer Einführung einer Prospektpflicht, und würde nach Auffassung der Bundesregierung eine Prospektpflicht ausreichen, um Käufer vor Betrug und Geldwäsche zu schützen?

    b) Auf welchen Rechtsgrundsätzen würde nach Kenntnis der Bundesregierung der Anlegerschutz im Falle von Verlusten durch Betrug o. Ä. basieren, die erst nach der Prospekterstellung bzw. in einem weiterentwickelten Stadium des Unternehmens entstehen?

27. Wie bewertet die Bundesregierung ein Verbot von virtuellen Währungen, die Anonymität gewährleisten wie z. B. Monero oder Zcash, aus Sicht des Verbraucherschutzes sowie im Hinblick auf Geldwäscherisiken?

Berlin, den 6. Mai 2019

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333